



Comitê de Prestadoras de Pequeno Porte – CPPP (ANATEL)

13ª Reunião Ordinária

Brasília, 08/08/2022

Assunto: Homologação das ofertas de atacado, da Venda da Oi Móvel

Relator: Basilio Rodriguez Perez – ABRINT

1. Contextualização

Os valores de referência do produto Roaming Nacional estão estabelecidos no PGMC. O Conselho Diretor da Agência determinou, por meio do Ato nº 9.157/2018, quais seriam os valores de referência a serem adotados pelas empresas, como baliza para a homologação das ofertas de referência, aos grupos designados como detentores de Poder de Mercado Significativo (PMS) no mercado relevante associado, dentre eles Claro, Vivo e TIM.

A exigência de atualização dos valores de referência do produto Roaming Nacional, adequando-se conteúdo destinado às PPPs, decorre da implementação de alteração societária destinada à venda dos ativos móveis do Grupo Oi para as empresas OZANI RJ Infraestrutura e Redes de Telecomunicações S.A e Tim S.A.; GARLIAVA RJ Infraestrutura e Redes de Telecomunicações S.A e da Vivo S.A.; e JONAVA Infraestrutura e Redes de Telecomunicações S.A e da Claro S.A., doravante referidas como Tim, Vivo e Claro.

O CADE em ACORDO EM CONTROLE DE CONCENTRAÇÕES, determinou os remédios a serem aplicados por Tim, Vivo e Claro para manutenção da competitividade do mercado com a saída da Oi Móvel, reduzindo significativamente as barreiras à entrada e à expansão de concorrentes, e fomentando ainda mais a competição. Dentre os remédios, encontrava-se a atualização dos valores de referência do produto Roaming Nacional individual e separadamente, para homologação da Anatel. Recomendou o CADE, assim, para as empresas Adquirentes para a Oferta de Referência de Roaming Nacional que:

...deve-se adotar estritamente, ou seja, como teto para o estabelecimento de preços no âmbito desta Oferta, valores de referência decorrentes da aplicação dos modelos de custos aprovados pela Anatel, para serviços de voz, dados e mensagens, em todas as tecnologias disponíveis (incluindo M2M e IoT) para regimes de contratação livres de compromissos de receita ("pay as you go"). Caso venha a haver compromisso com volumes ou valores mensais, aplicam-se descontos progressivos sobre os valores de referência (limites máximos) aplicáveis. No âmbito do remédio aplicado, as Requerentes não devem ofertar preços superiores aos valores de referência decorrentes da aplicação dos modelos de custo aprovados pela Anatel.



Na Anatel, a solicitação da atualização dos valores de referência adveio no âmbito da **anuência prévia à venda da Oi Móvel** (Processo nº 53500.020134/2021-13), por meio do ACÓRDÃO Nº 9, DE 31 DE JANEIRO DE 2022, em concordância com o determinado pelo CADE, também como exigência à realização da operação societária de venda da Oi Móvel para os Grupos Claro, Vivo e TIM, no propósito de atenuar os riscos concorrenciais da operação, levando-se em consideração a necessidade de valores de referência mais condizentes com a realidade das prestadoras.

Mais especificamente, no Acórdão nº 9/2022, a Anatel designou como exigência à transferência de autorizações de uso de radiofrequência da empresa Oi que as novas Ofertas de Referência no Mercado Relevante de Roaming Nacional prevejam oferta de serviços de voz, dados e mensagens, em todas as tecnologias disponíveis, inclusive para dispositivos de comunicação máquina a máquina (M2M) e Internet das Coisas (IoT).

Ademais, na **ANÁLISE Nº 55/2022/MM** (Processo nº 53500.015848/2022-82), a Agência determinou às empresas adquirentes a apresentação em até 75 (setenta e cinco) dias, contados da publicação da anuência prévia, de novas Ofertas de Referência no Mercado Relevante de Roaming Nacional, a fim de adequar seu conteúdo ao que será destinado às Prestadoras de Pequeno Porte – PPP. O Acórdão estabelece, ainda, que as novas ofertas terão vigência até a publicação da revisão do PGMC e no prazo de 18 (dezoito) meses, contados a partir da publicação da anuência. Após a publicação do PGMC, as ofertas serão objeto de reavaliação e adequação necessárias, considerando-se aspectos mercadológicos, da efetividade concorrencial das medidas, e do contexto competitivo do momento no mercado do SMP.

Outrossim, na **ANÁLISE Nº 55/2022/MM**, discorreu-se sobre Proposta de atualização dos Valores de Referência de Atacado de Roaming Nacional, ofertada pelas empresas Claro, Vivo e Oi, com vistas a orientar os preços a serem fixados nas Ofertas de Referência de Produtos de Atacado (ORPA) aos resultados de novo modelo de custos apresentado pela área técnica, em atendimento à determinação estabelecida pelo Acórdão nº 9/2022 prolatado nos autos processo de anuência prévia para implementação de alteração societária destinada a venda dos ativos móveis do Grupo Oi.

Mais adiante, o Conselho Diretor da Agência homologou, no dia 21/6/2022, em reunião extraordinária, por meio do ACÓRDÃO Nº 213, DE 23 DE JUNHO DE 2022, **propostas para atualização dos Valores de Referência de Atacado (ORPA) para o mercado relevante de Roaming Nacional, que devem ser ofertadas pelas empresas Adquirentes**. As propostas têm por escopo o fomento à competição no setor em decorrência da saída do mercado da Oi Móvel, em conformidade com o determinado pelo CADE.



2. Atualização do Modelo de Custos

Na ANÁLISE Nº 55/2022/MM, a Anatel esclarece que a atual sistemática prevista no PGMC para o produto Roaming não contempla as mudanças na estrutura do mercado do SMP no Brasil após a saída da Oi Móvel. Isso quer dizer que os valores resultantes do modelo de custos top-down FAC-HCA estariam inadequados e obsoletos, por não considerarem também as diferenças de escala de custo e volume associadas às redes do 5G.

Destarte, a área técnica da Anatel propôs, no Acórdão nº 327, de 17 de setembro de 2021, como forma de dar efetividade às obrigações estabelecidas na anuência prévia, visando a atenuar os riscos de prejuízo à competição decorrente da venda da Oi Móvel, a atualização do modelo de custos para o Roaming no **tipo bottom-up na modalidade LRIC+**. Na ANÁLISE Nº 55/2022/MM, a Anatel compreendeu que adotar os valores de referência obtidos por meio do modelo de custos *bottom-up*, sob a abordagem LRIC+, constitui medida mais adequada ao propósito de garantir que os preços praticados sejam de fato atrativos para potenciais entrantes no mercado do SMP, com a saída da Oi, como vetores da competição, mas sem deixar de garantir os custos de implantação de redes, notadamente as redes do 5G.

Adicionalmente, a aprovação dos valores de referência nos resultados do modelo *bottom up* LRIC+ representa a possibilidade de ofertar o roaming para os usuários em condições competitivas, o que é condição necessária para que os provedores regionais consigam competir nos mercados com as Adquirentes da Oi Móvel. No fim das contas, eventual homologação das ORPAs com base em métricas de custos anacrônicas poderia trazer prejuízos diretos para consumidores em termos de aumento de preços e degradação da qualidade.

A nova modelagem de custos utilizada para a definição dos valores de referências relativos ao produto Roaming Nacional, ainda, traz à luz o custo unitário da rede móvel de acesso, administrada por prestadora supostamente eficiente. Em assim sendo, A Anatel dispôs que as Ofertas de Referência de MVNO também deverão ser homologadas, levando-se em consideração a ausência de informação nos modelos de custos disponíveis da Agência que consiga precificar o tráfego em contratos com credenciadas ou autorizadas do SMP por meio de rede virtual. Entendeu a Anatel que é necessária uma metodologia alternativa para uma precificação pertinente dessa tecnologia e para a análise da replicabilidade dos preços, sendo o *retail minus* uma boa opção, apta a captar os incentivos competitivos apropriados para esse mercado.

A oferta de referência para o MVNO poderá ser disponibilizada a quaisquer interessados em se habilitar para atuação como MVNO, que possuam as condições técnicas, financeiras, operacionais e regulatórias para tanto, proporcionando as mesmas condições estipuladas pela Ofertante na prestação de serviços a seus usuários.



3. Valores de referência

Os Valores de Referência de Atacado (ORPA) para o mercado relevante de Roaming Nacional funcionam como baliza para a homologação das ofertas de referência de roaming nacional e influem sobremaneira na competitividade do mercado, sobretudo no que tange às pequenas prestadoras. Nesse sentido, a Anatel, na ANÁLISE Nº 55/2022/MM, nos atos de anuência prévia para a venda dos ativos móveis do Grupo Oi para os Grupos Claro, Vivo e Tim, determinou a atualização de tais valores pelas Adquirentes.

A atualização dos valores de referência pelas empresas Adquirentes foi determinada pela Agência como compromisso à aprovação pela Superintendência de Competição da operação de venda, considerando-se, dentre outras condicionantes:

- Oferta de serviços de voz, dados e mensagens, em todas as tecnologias disponíveis, inclusive para dispositivos de comunicação máquina a máquina (M2M) e Internet das Coisas (IoT);
- Disponibilização do produto em todas as áreas geográficas, inclusive dentro da própria Área de Registro, podendo ser estabelecidas condições de uso transitório das redes;
- Preservação das condições pactuadas em contratos de Roaming Nacional vigentes;
- Orientação dos preços aos resultados do modelo de custos, mantendo-se a possibilidade de estabelecimento de faixas de preços por quantidade e prazo da contratação, bem como de regimes de contratação livres de compromissos de receita;
- Eliminação da distinção de tratamento técnico ou comercial para regiões objeto de metas de cobertura contratadas com o poder concedente;
- Extinção de condições de exclusividade, preferência ou restrições injustificadas ao direito de contratar o Roaming Nacional;
- Consideração do atendimento igualitário e não discriminatório de usuários visitantes de Autorizadas de SMP, Autorizadas do SMP por meio de Rede Virtual e Credenciados de Rede Virtual, inclusive para usuários de uma mesma Área de Registro (em regime de Exploração Industrial);

Verifica-se na tabela os valores para o mercado de roaming nacional:

Serviço	2022	2023	2024	2025	2026
Dados (R\$/GB/min)	2,60	2,20	1,90	1,80	1,70
Voz (R\$/min)	1,84	1,80	1,83	1,97	1,93
SMS (R\$/mensagem/mês)	0,19	0,19	0,20	0,20	0,20



Trata-se de uma redução significativa em relação aos valores antes praticados. O valor do gigabyte era de 10 a 20 reais, agora, com os novos preços de referência não alcançarão 3 reais. Isso significa que este ano (2022) o roaming de voz a ser cobrado por Claro, Vivo e Tim, para os clientes das outras empresas, deverá ser R\$ 1,84; para o SMS, R\$ 0,19; e para dados, R\$ 2,60 por GB, preço que cairá para R\$ 2,20 em 2023. Os valores aprovados são menores do que os que eram praticados pela Oi no atacado, no escopo de cuidar das incertezas competitivas advindas da concentração maior de mercado.

As ofertas atualizadas terão vigência entre 2022 e 2026, com revisão anual, valendo até a revisão do PGMC, e no prazo de 18 (dezoito) meses, a partir da publicação da anuência prévia, podendo ser objeto de reavaliação e adequação necessárias, caso as obrigações nele definidas não se mostrem efetivas, ou caso a revisão do PGMC assim dê ensejo, considerando-se aspectos mercadológicos, da efetividade concorrencial das medidas, e do contexto competitivo do momento no mercado do SMP. Adicionalmente, no contexto de assimetria regulatória, deve-se ter em mente que os valores de referência de roaming nacional devem refletir as especificidades do caso concreto, devendo ser fixados, portanto, nos valores estimados pelo modelo *bottom-up* na modalidade LRIC+, mais atual, no esforço para restabelecer, ao menos, a estrutura concorrencial anterior ao processo de venda da Oi, por meio de entradas efetivas no mercado de SMP.

Ademais, a atualização dos valores de referência pelas Adquirentes com as condições estabelecidas pela Anatel têm como razão de ser, dentre outras coisas: (i) mitigar os riscos identificados no processo da anuência prévia à operação que culminou na saída da Oi Móvel do mercado do SMP; (ii) obter maior efetividade concorrencial; (iii) ser medida para evitar o uso abusivo das ORPAs de roaming, sendo vetada a imposição de regras que dificultem o acesso aos produtos de atacado, como exigência de exclusividade ou preferência; (iv) e, fornecer valores que refletem os custos atualizados das prestadoras e apresentem potencial indutivo da competição.

Outrossim, entendeu a Anatel que os valores de referência de roaming nacional não devem funcionar apenas como orientação para a homologação das ORPAs, mas devem sim ser efetivamente considerados, de sorte a que, os descontos concedidos, com base, por exemplo, em prazo ou volume, resultem em um valor final mais baixo e competitivo. Para além da simples redução dos valores, o conjunto de novos resultados demonstra variância consideravelmente menor que o original, sinalizando expressivos ganhos de padronização e estabilidade do modelo, devendo alcançar, ainda, a revisão completa das estruturas de contas e dos procedimentos das prestadoras na elaboração dos seus respectivos planos.



4. Condições específicas

Dada a conformação concorrencial que neste momento se apresenta, com a saída da Oi do mercado móvel, a Anatel posicionou-se no sentido de admissão de condições específicas, nas ORPAs, para o **provimento do roaming fora da área de prestação da contratante**, com a finalidade, sobretudo, de evitar condutas oportunistas que venham a ser praticadas por contratantes do serviço cujo acesso se pretende facilitar, utilizando-se dele de modo permanente em áreas onde não possuem redes ou autorização para explorar o serviço e também para que os provedores regionais, com a possibilidade de ofertar o roaming para seus usuários em itinerância, consigam efetivamente competir nos mercados com as grandes empresas.

Além disso, a Anatel vai autorizar temporariamente que haja **contratos de roaming dentro da mesma área de registro**, também como forma de estímulo a novos entrantes, mormente para atender às demandas de prestadores regionais que tenham direito de uso de radiofrequências na mesma área. Trata-se, entretanto, de **autorização excepcional e temporária**, pois leva em consideração o mercado como se encontra na atualidade. Sobre esse tema, assim se posicionou o Relator do processo, Min. Moisés Moreira:

Essa medida é temporária, (...), porque a Anatel quer estimular a construção de infraestrutura de telecomunicações e não estimular que empresas peguem “carona” nas redes dos outros.

(...)

...a liberação do roaming na mesma área de registro não substituirá os investimentos que as operadoras terão que fazer para cumprir as obrigações de cobertura estabelecidas no leilão do 5G.

Também posicionou-se o Presidente do Conselho Diretor da Anatel, Carlos Baigorri:

O roaming dentro da área de outorga é um remédio para viabilizar o estabelecimento dos operadores regionais. Mas é transitório porque não pode ser uma solução definitiva. Solução definitiva é rede própria. Roaming barato não pode ser motivo de não construir a rede própria.

O objetivo da autorização, em verdade, é forçar a recomposição da competitividade no mercado do SMP e servir de vetor de investimentos dos pequenos prestadores, que em um primeiro momento terão acesso a este insumo para conseguir atender aos seus usuários com a qualidade e competitividade necessárias.



5. Liminar

As adquirentes da Oi, Claro, Vivo e Tim, não ficaram satisfeitas com o novo preço de referência para as ORPAs determinado pela Anatel para as ofertas de roaming nacional. Nesse sentido, entraram com ação judicial com pedido liminar, na 1ª Vara da Justiça Federal do Distrito Federal, para suspender a decisão da Agência e, assim, suspender o prazo para que tais empresas tornem públicas as suas ofertas de atacado, a serem contratadas pelas demais operadoras de celular (tanto MNO como MVNO), de acordo com a tabela de preços estabelecidos pela Agência.

A liminar foi concedida a todas as empresas, em processos separados, tendo a justiça verificado a presença do *periculum in mora*, que é condição para a concessão de pedido liminar, já que as operadoras deveriam entregar à Anatel as suas Ofertas de Referência de Produto de Atacado (ORPA), até o dia 15/7/2022, sendo que a primeira liminar foi concedida em 13/7.

O cerne do questionamento apresentado pelas empresas adquirentes é quanto aos valores de referência, e não quanto aos remédios como um todo, pois que a Anatel colocaria preços abaixo da realidade do mercado, baseados em custos teóricos, que acabam por ficar abaixo do custo. Entendem as empresas que “o remédio virou subsídio”, porque custearia o acesso às PPPs ao mercado, com a aprovação da diferença de preço em relação às propostas tradicionais, o que também comprometeria a competitividade do mercado.

Ademais, um argumento levantado pelas empresas é quanto à nova metodologia adotada pela Anatel, *bottom-up* LRIC+, para cálculo dos novos valores. Essa se utiliza de projeção de custos futuros de uma empresa hipotética de máxima eficiência, ou seja, considera apenas os custos diretos, conjuntos e comuns das redes e serviços, que, por isso, são uniformes para todas as empresas. A Claro, em particular, alega que essa mudança é muito complexa e não reflete a realidade, e que, por isso, deveria ao menos passar por uma fase de transição, por um processo de análise de impacto regulatório ou consulta pública, o que não foi estipulado pela Agência.

Ainda, arrazoou a Claro que a troca do modelo de custos históricos pelo sistema de empresa eficiente ideal teria forçado a operadora a oferecer conexões móveis no mercado atacadista a valores abaixo de custo. Compreendeu-se, igualmente, que a nova metodologia contrariaria o determinado no PGMC, seja porque esse se utiliza do modelo de custos FAC-HCA há 14 anos, que leva em consideração os custos históricos de cada operadora, e seja também porque o PGMC estabelece a necessidade de prazos para a transição em caso de mudança de regime. Outro argumento levantado pela Claro refere-se à falta de transparência da decisão da Anatel, em franca violação ao princípio da publicidade explicitado na LGT, dado que a Agência só permitiu acesso aos documentos que embasaram a decisão posteriormente à sua divulgação, e ainda assim, de forma parcial.



A Anatel, por seu turno, pretende recorrer das decisões, entendendo que não existe falta de transparência ou procedência na argumentação das operadoras, e que as Ofertas de Referência de Produtos de Atacado de roaming nacional foram estabelecidas no objetivo maior de permitir que empresas sem redes em determinadas localidades tenham condições de competição no varejo pelo aluguel do uso dessa infraestrutura no atacado.

Diversas associações e algumas operadoras de SMP já se manifestaram em repúdio a esse movimento jurídico das 3 grandes operadoras, que desrespeitam o próprio compromisso que elas assumiram de que atenderiam e aceitariam os remédios impostos tanto pela Anatel como pelo Cade como condição de aprovação da venda dos ativos da OI móvel para elas.

Somando-se a essas associações, a ABRINT vem também manifestar seu repúdio as liminares que foram concedidas suspendendo temporariamente as Ofertas de Roaming e coloca-se ao lado da Anatel na defesa de que as ORPAS sejam respeitadas e efetivadas.

O PGMC foi feito para promover a competitividade e as ORPAS tem por objetivo permitir que empresas entrantes ou não detentoras de PMS tenham condições de usufruir de ofertas competitivas e razoáveis. Essa ORPA do Roaming atual foi a primeira vez em que o PGMC mostrou a que veio e a reação descabida das 3 PMS do SMP demonstrou um viés monopolista e contrário a um mercado competitivo com empresas menores e que depende dessas ofertas para permanecer no mercado.